

|                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ECLI             | ECLI:NL:RVS:2013:BY8552                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Datum uitspraak  | 16 januari 2013                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Inhoudsindicatie | Bij besluit van 19 april 2011 heeft het college van gedeputeerde staten aan De Heus een revisievergunning als bedoeld in artikel 8.4, eerste lid, van de Wet milieubeheer (oud) verleend voor een inrichting voor de productie van diervoeders aan de Uraniumweg 61 en 63 te Utrecht. |

Volledige tekst

201106394/1/A4.

Datum uitspraak: 16 januari 2013

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid  
De Heus Voeders B.V., gevestigd te Utrecht,
2. de stichting Stichting Milieugroep Zuilen, gevestigd te Utrecht,  
appellanten,

en

het college van gedeputeerde staten van Utrecht,  
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 19 april 2011 heeft het college van gedeputeerde staten aan De Heus een revisievergunning als bedoeld in artikel 8.4, eerste lid, van de Wet milieubeheer (oud) verleend voor een inrichting voor de productie van diervoeders aan de Uraniumweg 61 en 63 te Utrecht.

Tegen dit besluit hebben De Heus en de stichting beroep ingesteld.

Het college van gedeputeerde staten heeft een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft desverzocht een deskundigenbericht uitgebracht. De stichting en het college van gedeputeerde staten hebben hun zienswijze daarop naar voren gebracht.

Bij besluit van 18 juni 2012 heeft het college van burgemeester en wethouders van Utrecht het besluit van 19 april 2011 gewijzigd.

De Heus en de stichting hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 9 juli 2012, waar De Heus, vertegenwoordigd door mr. L.J. Wildeboer, advocaat te Utrecht, J. Peters en G.J. Schipper, de stichting, vertegenwoordigd door drs. E. Korevaar en E.H.A. Hol, en het college van gedeputeerde staten, vertegenwoordigd door mr. A. Avdić, ir. J.H.M. Kerp, A.J.F. Giesbers en mr. I.V.M. Damhuis, allen werkzaam bij de provincie, zijn verschenen.

Na het sluiten van het onderzoek ter zitting heeft de Afdeling het onderzoek heropend. Er zijn nog stukken ontvangen van De Heus, de stichting, het college van gedeputeerde staten en het college van burgemeester en wethouders. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden. Met toestemming van partijen is afgezien van een verdere behandeling van de zaak ter zitting.

## Overwegingen

### Intrekking beroepsgronden

1. De Heus heeft haar beroepsgrond over de beschrijving van de inrichting en de bedrijfsvoering ter zitting ingetrokken.

De stichting heeft haar beroepsgrond over geurhinder ter plaatse van de op het industrieterrein "Lage Weide" gelegen bedrijfs- en burgerwoningen en de naleefbaarheid van de voor die woningen geldende geurnorm ter zitting ingetrokken.

### Goede procesorde

2. De stichting heeft in de zienswijze op het deskundigenbericht en ter zitting betoogd dat de inrichting mogelijk valt onder categorie 18.2 dan wel 18.1 van onderdeel D van het Besluit milieueffectrapportage. Verder heeft zij bij brief van 25 juni 2012 en ter zitting aangevoerd dat de emissies van toxische stoffen vanuit de inrichting tot gezondheidsrisico's leiden.

2.1. Behoudens in geschillen waar de wet anders bepaalt, kunnen ook na afloop van de beroepstermijn en, indien die termijn is gegeven, na de termijn als bedoeld in artikel 6:6 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), nieuwe gronden worden ingediend, zij het dat die mogelijkheid wordt begrensd door de goede procesorde. Voor het antwoord op de vraag of de goede procesorde zich daartegen verzet, is in het algemeen bepalend een afweging van de proceseconomie, de reden waarom de desbetreffende beroepsgrond pas in een laat stadium is aangevoerd, de mogelijkheid voor de andere partijen om adequaat op die beroepsgrond te reageren en de processuele belangen van de partijen over en weer. In zaken waarin de Afdeling de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak heeft verzocht om een deskundigenbericht uit te brengen, wordt het indienen van nieuwe beroepsgronden later dan drie weken nadat dit verzoek is verzonden in ieder geval in strijd met de goede procesorde geacht.

2.2. Nu de onder 2 weergegeven beroepsgronden later dan drie weken nadat het verzoek om een deskundigenbericht is verzonden, zijn ingediend, worden deze gronden wegens strijd met de goede procesorde buiten beschouwing gelaten.

3. De stichting heeft op 25 juni 2012 een nader stuk met dertien bijlagen ingediend. De Heus heeft op 28 juni 2012 een nader stuk met een notitie van Buro Blauw B.V. ingediend.

Het college van gedeputeerde staten betoogt dat het door de late indiening van deze stukken onvoldoende gelegenheid heeft gehad inhoudelijk op de stukken te reageren. Het stelt dat

deze stukken wegens strijd met de goede procesorde buiten beschouwing moeten blijven.

3.1. Ook na afloop van de beroepstermijn en indien die termijn is gegeven, na afloop van de termijn als bedoeld in artikel 6:6 van de Awb, kunnen, gelet op artikel 8:58, nadere argumenten, nadere gegevens of nadere stukken, ter onderbouwing van een eerdere beroepsgrond worden ingediend, tenzij dat in strijd is met een goede procesorde. Dat is het geval, indien de nadere argumenten, nadere gegevens of nadere stukken verwijtbaar zodanig laat worden ingediend, dat de andere partijen worden belemmerd om daarop adequaat te reageren of de goede voortgang van de procedure daardoor anderszins wordt belemmerd.

3.2. De door de stichting ingediende stukken zijn rapporten en artikelen die in de periode 1998-2011 zijn verschenen. Er is geen aanleiding voor het oordeel dat de stichting deze stukken niet eerder in de procedure had kunnen brengen.

Het door De Heus ingediende stuk betreft onder meer een notitie van Buro Blauw B.V. van 27 juni 2012 over de interpretatie van de bijzondere regeling A3 voor diervoederbedrijven in de NeR. De Heus heeft geen omstandigheden naar voren gebracht op grond waarvan moet worden geoordeeld dat het niet mogelijk was het rapport eerder te doen opstellen en in de procedure te brengen.

Gelet op de aard en de omvang van de stukken en het tijdstip waarop deze zijn ingediend, was het voor de andere partijen redelijkerwijs niet mogelijk om op passende wijze, bijvoorbeeld door het inschakelen van een deskundige, daarop te reageren. Deze mogelijkheid bestond evenmin na heropening van het onderzoek, aangezien de heropening uitsluitend plaatsvond voor het onderzoek naar de vraag of het college van burgemeester en wethouders bevoegd was het besluit van 18 juni 2012 te nemen. Gelet op het vorenstaande is de indiening van de genoemde stukken in strijd met de goede procesorde. De omstandigheid dat de stukken meer dan tien dagen voor de zitting, dus binnen de in artikel 8:58, eerste lid, van de Awb gegeven termijn, zijn ingediend, maakt dit niet anders. Deze termijn is niet bepalend voor de vraag of het indienen van stukken in strijd is met de goede procesorde. De desbetreffende stukken worden buiten behandeling gelaten.

Het besluit van 18 juni 2012

4. Bij het besluit van 18 juni 2012 heeft het college van burgemeester en wethouders een aantal voorschriften van de revisievergunning gewijzigd. Bij dit besluit heeft het college tevens krachtens artikel 7.8b van de Wet milieubeheer bepaald dat het maken van een milieueffectrapport (MER) niet nodig is. Dit besluit is een besluit in de zin van artikel 6:18, eerste lid, van de Awb. Ingevolge artikel 6:19, eerste lid, worden de beroepen geacht mede te zijn gericht tegen het besluit van 18 juni 2012, nu dat besluit niet geheel aan de beroepen tegemoet komt.

De gronden van De Heus richten zich, voor wat dit besluit betreft, tegen het daarin opgenomen nieuwe vergunningvoorschrift 9.3.2. De gronden van de stichting richten zich, voor wat dit besluit betreft, tegen de beslissing dat geen MER nodig is.

4.1. Het besluit van 18 juni 2012 is gebaseerd op de artikelen 2.29 en 2.31 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo).

4.2. Ingevolge artikel 2.29, eerste lid, van de Wabo kan een bestuursorgaan dat bij de totstandkoming van een omgevingsvergunning bevoegd was een verklaring als bedoeld in artikel 2.27, eerste lid, te geven of advies uit te brengen, het bevoegd gezag verzoeken voorschriften van de omgevingsvergunning te wijzigen.

Ingevolge artikel 2.31, eerste lid en onder a, wijzigt het bevoegd gezag voorschriften van de omgevingsvergunning ter uitvoering van een verzoek als bedoeld in artikel 2.29, eerste lid.

4.3. Het college van gedeputeerde staten en het college van burgemeester en wethouders betogen dat het college van burgemeester en wethouders op grond van artikel 2.4, eerste lid, van de Wabo, gelezen in verbinding met artikel 3.3, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht het ten aanzien van de inrichting bevoegde gezag is. Daarbij wijzen de colleges erop dat het ontwerpbesluit na de inwerkingtreding van de Wabo is bekendgemaakt, zodat artikel 1.2 van de Invoeringswet Wabo niet van toepassing is.

4.3.1. Op 1 oktober 2010 is de Wabo in werking getreden.

Ingevolge artikel 2.4, eerste lid, beslissen burgemeester en wethouders van de gemeente waar het betrokken project in hoofdzaak zal worden of wordt uitgevoerd op de aanvraag om een omgevingsvergunning, behoudens in de hier niet aan de orde zijnde gevallen als bedoeld in het tweede tot en met het vijfde lid.

Ingevolge artikel 1.2, eerste lid, onder e, van de Invoeringswet Wabo wordt een vergunning als bedoeld in artikel 8.1 van de Wet milieubeheer die vóór 1 oktober 2010 van kracht en onherroepelijk is, voor zover voor de betrokken activiteit een omgevingsvergunning is vereist, gelijkgesteld met een omgevingsvergunning voor de betrokken activiteit.

Ingevolge het tweede lid, aanhef, onder a, blijft het recht dat gold vóór 1 oktober 2010 van toepassing op de voorbereiding en vaststelling van de beschikking op een aanvraag om een vergunning als bedoeld in het eerste lid, indien voor dat tijdstip een aanvraag is ingediend.

Ingevolge het bepaalde in die aanhef en onder b, blijft het recht dat gold vóór 1 oktober 2010 van toepassing op de voorbereiding en vaststelling van een ambtshalve te nemen beschikking tot wijziging van een vergunning als bedoeld in het eerste lid, indien voor dat tijdstip een ontwerpbesluit ter inzage is gelegd.

4.3.2. De bij besluit van 19 april 2011 verleende vergunning is een vergunning als bedoeld in artikel 8.1 van de Wet milieubeheer (oud). Deze vergunning was op 18 juni 2012 echter niet onherroepelijk, zodat deze niet kon worden gelijkgesteld met een omgevingsvergunning.

Dit betekent dat het college van burgemeester en wethouders zijn bevoegdheid om die vergunning te wijzigen niet aan artikel 2.4, eerste lid, van de Wabo kon ontleenen. Evenmin bood enige andere bepaling bij of krachtens de Wabo gesteld, grondslag voor die bevoegdheid. Nu het gaat om een wijziging van een Wet milieubeheer-vergunning, die niet kan worden gelijkgesteld met een omgevingsvergunning, blijft ten aanzien van de totstandkoming daarvan en de regeling van bezwaar en beroep daartegen het recht zoals gold vóór 1 oktober 2010 van toepassing. Dat artikel 1.2, tweede lid, aanhef en onder b, van de Invoeringswet Wabo hier niet van toepassing is, maakt dit niet anders.

Gelet op het vorenstaande was niet het college van burgemeester en wethouders maar het college van gedeputeerde staten op 18 juni 2012 bevoegd de vergunning te wijzigen.

4.3.3. Het college van burgemeester en wethouders heeft het besluit van 18 juni 2012 genomen ter inwilliging van een krachtens artikel 2.31, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo gedaan verzoek van het college van gedeputeerde staten. Het college van gedeputeerde staten heeft na heropening van het onderzoek bij brief van 18 oktober 2012 de Afdeling meegedeeld dat het achter het besluit van 18 juni 2012 staat en een inhoudelijk gelijkkluidend besluit zou hebben genomen als het had onderkend dat het zelf bevoegd was. De Afdeling leidt hieruit af dat het college van gedeputeerde staten het besluit van 18 juni

2012 heeft bekrachtigd en het geheel voor zijn rekening neemt. Gelet hierop ziet de Afdeling in zoverre geen aanleiding het besluit van 18 juni 2012 in zoverre te vernietigen.

Vergunningvoorschriften 1.1.1, 1.5.1, 7.2.1, 7.2.2 en 10.3.1

5. Het beroep van De Heus richt zich onder meer tegen de in het besluit van 19 april 2011 opgenomen vergunningvoorschriften 1.1.1, 1.5.1, 7.2.1, 7.2.2 en 10.3.1.

5.1. Bij het besluit van 18 juni 2012 zijn deze voorschriften ingetrokken en vervangen door de nieuwe voorschriften 1.1.1, 7.2.1, 7.2.2 en 10.3.1.

De Heus kan zich met deze nieuwe voorschriften verenigen.

Nu de in beroep bestreden voorschriften zijn ingetrokken dan wel gewijzigd, bestaat in zoverre geen belang meer bij de beoordeling van de rechtmatigheid daarvan. Het beroep van De Heus tegen het besluit van 19 april 2011, voor zover dat betrekking heeft op de vergunningvoorschriften 1.1.1, 1.5.1, 7.2.1, 7.2.2 en 10.3.1, is niet-ontvankelijk.

#### Milieueffectrapportage

6. De stichting betoogt dat het college van gedeputeerde staten in het besluit van 19 april 2011 ten onrechte heeft nagelaten te beoordelen of een MER moet worden opgesteld. Zij stelt dat de inrichting valt onder categorie 35 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage (oud) en dat het overgangsrecht met zich brengt dat het Besluit milieueffectrapportage zoals dat luidde vóór 1 april 2011 van toepassing is, omdat de aanvraag voor de vergunning vóór 1 april 2011 is ingediend. Verder betoogt de stichting dat in het besluit van 18 juni 2012 ontoereikend is gemotiveerd waarom het opstellen van een MER niet nodig is.

6.1. Ingevolge artikel 7.2, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet milieubeheer, worden bij algemene maatregel van bestuur de activiteiten aangewezen ten aanzien waarvan het bevoegd gezag moet beoordelen of zij belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

Ingevolge het vierde lid, zoals dit luidde ten tijde van het indienen van de vergunningaanvraag, worden ter zake van de activiteiten, bedoeld in het eerste lid, onder b, de categorieën van besluiten aangewezen in het kader waarvan het bevoegd gezag krachtens de artikelen 7.17 of 7.19 (thans 7.8b of 7.8d) moet beoordelen of die activiteiten de in dat onderdeel bedoelde gevolgen hebben, en indien dat het geval is, bij de voorbereiding waarvan een MER moet worden gemaakt.

Ingevolge artikel 2, tweede lid, van het Besluit milieueffectrapportage worden als activiteiten als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, onder b, van de Wet milieubeheer aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel D van de bijlage is omschreven.

In onderdeel D van de bijlage, zoals dit luidde vóór 1 april 2011, is in categorie 35 onder meer aangewezen de oprichting, wijziging of uitbreiding van een inrichting bestemd voor het vervaardigen, bewerken of verwerken van dierlijke of plantaardige oliën of vetten in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een productiecapaciteit van 40.000 ton per jaar of meer.

Bij Besluit van 21 februari 2011 tot wijziging van het Besluit milieueffectrapportage en het Besluit omgevingsrecht (reparatie en modernisering milieueffectrapportage) (Stb. 2011, 102) is categorie 35 van onderdeel D van de bijlage in die zin gewijzigd, dat alleen het vervaardigen en niet langer het bewerken van dierlijke of plantaardige oliën of vetten in die categorie is

opgenomen.

Artikel IV van het Besluit van 21 februari 2011 luidt als volgt: "Indien voor het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit met betrekking tot activiteiten als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer; 1. (...)

2. een aanvraag als bedoeld in artikel 7.28 van de Wet milieubeheer voor een besluit bij de voorbereiding waarvan een milieueffectrapport dient te worden gemaakt, is ingediend;

3. door het bevoegd gezag ingevolge artikel 7.17, vijfde lid, dan wel artikel 7.19, vierde lid, van de Wet milieubeheer van een beslissing als bedoeld in artikel 7.17, eerste lid, onderscheidenlijk artikel 7.19, eerste lid, van de Wet milieubeheer, mededeling is gedaan, of

4. kennisgeving is gedaan van een ontwerp van een besluit bij de voorbereiding waarvan een milieueffectrapport dient te worden gemaakt en dit ontwerp ter inzage is gelegd,

blijft ten aanzien van die kennisgevingen, aanvraag en mededeling het voor dat tijdstip geldende recht van toepassing."

6.3. Het in artikel IV van het Besluit van 21 februari 2011 opgenomen overgangsrecht is niet van toepassing. Een mededeling als bedoeld in het derde lid is niet gedaan. Het tweede en vierde lid zien op gevallen waarin een plicht bestaat tot het opstellen van een MER, hetzij op grond van een wettelijk aanwijzing (directe MER-plicht) hetzij op grond van een besluit van het bevoegd gezag ten aanzien van een activiteit waarvoor een MER-beoordelingsplicht geldt. Beide gevallen doen zich hier niet voor.

6.4. Niet in geschil is dat categorie 35 van onderdeel D van de bijlage van het Besluit milieueffectrapportage na de wijziging van 1 april 2011 niet meer van toepassing is op de inrichting. Ten tijde van het nemen van de besluiten van 19 april 2011 en 18 juni 2012 gold derhalve geen MER-beoordelingsplicht meer. Het beroep van de stichting kan op dit punt daarom niet slagen.

#### Algemeen toetsingskader

7. Uit het overgangsrecht van de Invoeringswet Wabo volgt dat ten aanzien van de bestreden besluiten het recht zoals dat gold vóór de inwerkingtreding van de Wabo (1 oktober 2010) van toepassing is. Verder in deze uitspraak worden de wetten aangehaald zoals zij luiden voordat zij bij invoering van de Wabo werden gewijzigd.

8. Ingevolge artikel 8.10, eerste lid, van de Wet milieubeheer kan de vergunning slechts in het belang van de bescherming van het milieu worden geweigerd. Ingevolge het tweede lid, aanhef en onder a, wordt de vergunning in ieder geval geweigerd indien door verlening daarvan niet kan worden bereikt dat in de inrichting ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast.

Ingevolge artikel 8.11, tweede lid, kan een vergunning in het belang van de bescherming van het milieu onder beperkingen worden verleend. Ingevolge het derde lid worden in het belang van het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu aan de vergunning de voorschriften verbonden die nodig zijn om de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu kan veroorzaken, te voorkomen of, indien dat niet mogelijk is, zoveel mogelijk - bij voorkeur bij de bron - te beperken en ongedaan te maken. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat in de inrichting ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast. Uit het tweede en derde lid volgt dat de vergunning moet worden geweigerd indien de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu kan veroorzaken door het stellen van voorschriften en beperkingen niet kunnen worden

voorkomen dan wel niet voldoende kunnen worden beperkt.

Bij de toepassing van de hiervoor genoemde bepalingen komt het bevoegd gezag een zekere beoordelingsvrijheid toe.

#### Geurhinder - vergunningvoorschrift 8.1.1

9. Ingevolge artikel 5a.1, tweede lid, van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer in samenhang met artikel 1, derde lid, van de Regeling aanwijzing BBT-documenten en de bijlage bij deze regeling, moet het bevoegd gezag bij de bepaling van de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken rekening houden met de Nederlandse emissierichtlijn lucht (hierna: NeR).

9.1. Het college van gedeputeerde staten heeft de door de inrichting veroorzaakte geuremissie getoetst aan de bijzondere regeling A3-Diervoederindustrie (hierna: bijzondere regeling) van de NeR. In de bijzondere regeling is ten aanzien van een acceptabel hinderniveau het volgende bepaald:

"1. Voor bestaande situaties geldt een acceptabel hinderniveau van 1,4 ouE/m<sup>3</sup> als 98-percentiel. In een bestaande situatie mag de geurbelasting bij geurgevoelige objecten deze waarde niet overschrijden.

2. Voor nieuwe situaties geldt een acceptabel hinderniveau van 0,7 ouE/m<sup>3</sup> als 98-percentiel. In een nieuwe situatie mag de geurbelasting bij geurgevoelige objecten deze waarde niet overschrijden."

Het college van gedeputeerde staten heeft voor de beoordeling van de geurhinder de norm voor bestaande situaties als uitgangspunt genomen. De in voorschrift 8.1.1. opgenomen geurnorm is daarvan afgeleid.

9.2. De stichting betoogt dat het college van gedeputeerde staten de in de bijzondere regeling opgenomen norm voor nieuwe situaties van 0,7 ouE/m<sup>3</sup> als 98-percentiel had moeten hanteren, omdat de feitelijke productie als gevolg van de vergunningverlening is toegenomen. Zij stelt dat deze norm in ieder geval moet worden gehanteerd ten aanzien van de uitbreiding van de productiecapaciteit.

9.2.1. In de bijzondere regeling is niet omschreven wat onder een bestaande dan wel een nieuwe situatie moet worden verstaan. De bijzondere regeling maakt onderdeel uit van de NeR. In paragraaf 2.5.4 van de NeR is vermeld dat het gaat om een nieuwe situatie indien voor de eerste keer een milieuvergunning wordt gevraagd voor een bepaalde activiteit. Het gaat om een bestaande situatie als de activiteit reeds eerder vergund is geweest. Bij uitbreiding van een inrichting wordt het nieuwe gedeelte als een nieuwe situatie beschouwd.

9.2.2. Voor de inrichting is bij besluit van 11 mei 1977 een oprichtingsvergunning krachtens de Hinderwet verleend. Vervolgens is een aantal uitbreidingsvergunningen verleend en zijn enkele meldingen geaccepteerd. Op basis hiervan was een productie van 250.000 ton diervoeder op jaarbasis vergund. Bij het besluit van 19 april 2011 is vergunning verleend voor de productie van 400.000 ton diervoeder op jaarbasis, derhalve voor een uitbreiding met 150.000 ton diervoeder op jaarbasis. Niet in geschil is dat de inrichting ten opzichte van de eerder vergunde situatie fysiek niet wordt uitgebreid. De binnen de inrichting aanwezige zes perslijnen, die bepalend zijn voor de mate van geurhinder, waren reeds eerder vergund. Gelet hierop heeft het college van gedeputeerde staten terecht getoetst aan de voor bestaande situaties geldende norm van 1,4 ouE/m<sup>3</sup> als 98-percentiel.

De beroepsgrond faalt.

10. Vergunningvoorschrift 8.1.1 bepaalt dat de geuremissie van de uit de centrale schoorsteen naar de buitenlucht afgevoerde (gereinigde) lucht niet meer dan 1.386 MouE per uur mag bedragen.

In het dictum van het besluit van 19 april 2011 is bepaald dat een maximale, met de productie van geperst diervoeder evenredige, uurgemiddelde emissie van 1.386 MouE is toegestaan.

10.1. De Heus stelt dat de in voorschrift 8.1.1 opgenomen geurnorm geldt als maximale emissienorm per uur terwijl in het dictum van het besluit een waarde als maximale uurgemiddelde is opgenomen.

10.2. Ter zitting is gebleken dat het college van gedeputeerde staten heeft beoogd in het dictum net als in voorschrift 8.1.1 een maximale emissienorm op te nemen en niet een maximaal uurgemiddelde. Het besluit van 19 april 2011 is op dit punt niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid en moet in zoverre wegens strijd met artikel 3:2 van de Awb worden vernietigd.

11. De Heus betoogt dat de in voorschrift 8.1.1 opgenomen geuremissienorm niet in overeenstemming is met de in de bijzondere regeling opgenomen geurimmissienorm van 1,4 ouE/m<sup>3</sup> als 98-percentiel. De in voorschrift 8.1.1 opgenomen emissienorm mag geen enkel moment worden overschreden terwijl de norm in de bijzondere regeling twee procent van de tijd mag worden overschreden. De Heus stelt dat de emissienorm van voorschrift 8.1.1 niet nodig is in het belang van de bescherming van het milieu. De in de bijzondere regeling opgenomen immissienorm biedt volgens haar voldoende bescherming. Verder betoogt De Heus dat zij door voorschrift 8.1.1 in haar bedrijfsvoering onnodig wordt beperkt. Voor een goede bedrijfsvoering is een grote mate van flexibiliteit bij de productie van verschillende diervoeders van belang. Voor zover in de vergunning toch een emissienorm per uur mag worden voorgeschreven, zou dit niet een absolute norm maar een uurgemiddelde moeten zijn, aldus De Heus.

11.1. De inrichting ligt op een industrieterrein waarop tevens diervoederfabriek Agrifirm is gelegen. Omdat beide fabrieken een vergelijkbare geur verspreiden heeft het college van gedeputeerde staten bij de bepaling van het acceptabel geurhinderniveau de cumulatieve geurbelasting van beide fabrieken getoetst aan de immissienorm van 1,4 ouE/m<sup>3</sup> als 98-percentiel. Teneinde de maximale toegestane hinder ter plaatse van nabijgelegen woningen te waarborgen is in voorschrift 8.1.1 een geuremissienorm van 1.386 MouE per uur voorgeschreven. Het college stelt dat deze emissienorm per uur voorkomt dat pieken in de immissie ontstaan die ver boven de gemiddelde immissie van 1,4 ouE/m<sup>3</sup> uitkomen.

11.2. In de bijzondere regeling is beschreven op welke wijze de geuremissie van diervoederbedrijven moet worden berekend. De jaarlijkse geuremissie (ouE/jaar) wordt berekend door per type voer de berekende geuremissienormen (ouE/ton) te vermenigvuldigen met de jaarproductie (ton/jaar). De geuremissie per uur (ouE/uur) volgt dan uit de jaarlijkse geuremissie en de bedrijfsduur.

Over cumulatie van geur is in de bijzondere regeling het volgende vermeld: "Cumulatie van geur wordt niet geregeld in de bijzondere regeling, omdat het slechts in een beperkt aantal gevallen in Nederland voorkomt. De norm kan worden gebruikt als cumulatieve norm, om van daaruit individuele normen te maken. Deze individuele normen zijn lager dan de norm in deze bijzondere regeling. Het bevoegd gezag bepaalt hoe hiermee moet worden omgegaan."

Gelet hierop verzet de bijzondere regeling zich niet tegen het voorschrijven in de vergunning van een maximale geuremissie per uur. Evenmin kan, anders dan De Heus veronderstelt, uit de door haar genoemde uitspraken van de Afdeling van 11 juli 2007 in zaak nr. 200607873/1 en 1 februari 2012 in zaak nr. 201011284/1/A4 (de laatste over de vestiging van De Heus Voeders B.V. in Ravenstein) worden afgeleid dat als norm voor geur alleen een norm voor de geurimmissie uitgedrukt in ouE/m<sup>3</sup> als percentielwaarde in een vergunning mag worden voorgeschreven.

11.2.1. De in voorschrift 8.1.1. opgenomen maximale geuremissie van 1.386 MouE per uur leidt samen met de geuremissie van Agrifirm tot de berekende cumulatieve immissie van 1,4 ouE/m<sup>3</sup> als 98-percentiel. Om te voorkomen dat gedurende een bepaalde periode onacceptabele geurhinder optreedt heeft het college van gedeputeerde staten de emissie per uur gemaximeerd. Volgens het deskundigenbericht is het noodzakelijk de emissienorm uit te drukken in een tijdsperiode korter dan een jaar om de immissienorm van 1,4 ouE/m<sup>3</sup> als 98-percentiel te kunnen controleren. Met de emissienorm van 1.386 MouE per uur kan te allen tijde worden gewaarborgd dat de geurhinder wordt beperkt tot het acceptabel geachte niveau. Volgens het deskundigenbericht biedt deze norm de beste waarborg daartoe.

Naar aanleiding van het betoog van De Heus dat in plaats van een maximale emissie per uur een uurgemiddelde emissie in de vergunning had moeten worden voorgeschreven, vermeldt het deskundigenbericht dat de aanvraag onvoldoende informatie bevat over de productiepakketten en de daarbij behorende geuremissie om er zeker van te zijn dat een norm voor het uurgemiddelde kan worden nageleefd. Omdat in de aanvraag uitsluitend productiepakketten per jaar zijn weergegeven en onduidelijk is welke productiepakketten De Heus in een kortere periode wil maken, biedt volgens het deskundigenbericht alleen een maximale emissie per uur een goede waarborg tegen onaanvaardbare geurhinder. De Afdeling ziet geen aanleiding om aan de juistheid van het deskundigenbericht te twijfelen.

Verder is, gelet op het deskundigenbericht, niet aannemelijk dat het voorschrift met de aangevraagde bedrijfsvoering niet kan worden nageleefd.

11.2.2. Gelet op het vorenstaande heeft het college van gedeputeerde staten in redelijkheid de emissienorm van 1.386 MouE per uur in de vergunning kunnen voorschrijven.

De beroepsgrond faalt.

Geurhinder - beste beschikbare technieken

12. De stichting betoogt dat ter voorkoming van geurhinder een gaswasser of een daarmee vergelijkbare techniek moet worden toegepast omdat volgens haar alleen deze techniek een voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare techniek is. Zij stelt dat bij diervoederfabriek Agrifirm is gebleken dat het toepassen van een gaswasser tot aanzienlijke beperking van de geurhinder leidt en kostenefficiënt is.

12.1. De bijzondere regeling maakt deel uit van de NeR, die in de Regeling aanwijzing BBT-documenten is aangewezen als document waarmee het bevoegd gezag bij de bepaling van de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken rekening moet houden. In de bijzondere regeling zijn maatregelen genoemd die voor de diervoederindustrie kunnen worden aangemerkt als beste beschikbare technieken. Daarbij geldt als uitgangspunt het bereiken van het acceptabel geurhinderniveau en het behalen van emissiereductie. In de bijzondere regeling is vermeld dat daar waar de vereiste geurimmissiereductie met schoorsteenverhoging technisch en planologisch is te realiseren, dit waarschijnlijk de meest kosteneffectieve maatregel is. Anders dan de stichting stelt kunnen derhalve ook andere

maatregelen dan een gaswasser als beste beschikbare techniek worden aangemerkt. De vergunningaanvraag voorziet in een schoorsteen met een hoogte van 52 m. Met deze voorziening wordt de geurhinder in voldoende mate beperkt. Gelet op de bijzondere regeling kan deze voorziening als voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare techniek worden aangemerkt.

Het betoog faalt.

Geurhinder - gedeeltelijke weigering vergunning

13. Het college van gedeputeerde staten heeft bij het besluit van 19 april 2011 vergunning geweigerd voor de productie van varkensvoeder met eiwitgehalten hoger dan 17 procent. De weigering houdt verband met de naleefbaarheid van de immissiewaarde van 1,4 ouE/m<sup>3</sup> en de in voorschrift 8.1.1. opgenomen geurnorm. Het college wijst er op dat de vergunningaanvraag niet is beperkt tot een bepaald productiepakket en de mogelijkheid biedt dat op alle perslijnen één type product met een bepaald eiwitgehalte wordt geproduceerd. Daarnaast gaat de aanvraag uit van een productie van 50 ton per uur en niet van een variabele productie. Wanneer varkensvoerders met een hoog eiwitgehalte worden geproduceerd, zullen de hierboven genoemde geurnormen worden overschreden, aldus het college.

13.1. De Heus betoogt dat de weigering van de vergunning niet nodig is om naleving van de geurnormering te waarborgen. Zij stelt dat het college van gedeputeerde staten uitgaat van een bedrijfssituatie die zich in de praktijk niet zal voordoen. Rekening houdend met de toegestane geurbelasting zal er bij de productie altijd een verdeling over de diverse perslijnen zijn van voeders met een hoog onderscheidenlijk een laag eiwitgehalte. Door de productie van varkensvoerders met een eiwitgehalte van meer dan 17 procent te weigeren, wordt De Heus, naar zij stelt, onnodig belemmerd in haar bedrijfsvoering.

13.2. De Heus heeft vergunning voor een maximale productiecapaciteit voor geperste en meelvormige diervoeders van 400.000 ton per jaar aangevraagd. Binnen de inrichting zijn zes perslijnen aanwezig die gezamenlijk een maximale capaciteit hebben van 50 ton per uur. In het bij de vergunningaanvraag behorende geurrapport van Buro Blauw B.V. van 3 augustus 2010 is berekend dat bij de productie van varkensvoerders met een eiwitgehalte van 18, 21 en 22 procent aan de in de bijzondere regeling opgenomen geurimmissienorm kan worden voldaan. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat niet de maximale capaciteit wordt aangewend. Dit uitgangspunt is niet onjuist nu de vergunningaanvraag zich niet verzet tegen een variabele productie, waarbij niet de volledige capaciteit wordt benut. Verder bestaat geen aanleiding om aan de juistheid van de berekeningen in het geurrapport te twijfelen.

Uit het aan de bijzondere regeling ten grondslag liggende rapport "Herziening bijzondere regeling diervoederbedrijven - eindrapport" van Buro Blauw B.V. van december 2007, blijkt dat er een continue samenhang bestaat tussen het eiwitgehalte van varkensvoerders en de hoogte van de geuremissiefactor. In de bijzondere regeling is - anders dan voor rundveevoeders (niet hoger dan 22 gewichtsprocent) - geen beperking gesteld aan het eiwitgehalte in varkensvoerders. Gelet hierop vindt de bestreden weigering om vergunning te verlenen, geen grondslag in de bijzondere regeling.

In het rekenmodel van de bijzondere regeling kunnen varkensvoerders met een eiwitgehalte tot 25 procent worden ingevoerd. Zoals in het deskundigenbericht is vermeld, kunnen de hoeveelheden te produceren varkensvoerders met verschillende eiwitgehalten van te voren worden berekend en afgestemd op de te respecteren geurnorm. In vergunningvoorschrift

8.1.4 is hierin ook voorzien door te bepalen dat een voorstel moet worden overgelegd voor de verdeling van de productie van veevoeders met een eiwitgehalte van meer dan 17 procent, waarbij de totale emissie van alle perslijnen de geurnorm niet overschrijdt. Eerst na goedkeuring van het voorstel kunnen de desbetreffende producten worden geproduceerd, aldus het voorschrift. Verder is in het deskundigenbericht vermeld dat zelfs bij de productie van zeer eiwitrijke voederpakketten de geurnorm van voorschrift 8.1.1. kan worden nageleefd. De Afdeling ziet geen aanleiding om aan de juistheid van het deskundigenbericht te twijfelen.

Onder deze omstandigheden is een weigering van de productie van varkensvoeder met een eiwitgehalte hoger dan 17 procent niet nodig om de naleving van de geurnorm te garanderen. De weigering van de vergunning kan dan ook niet in het belang van de bescherming van het milieu worden geacht.

De beroepsgrond slaagt. Het besluit van 19 april 2011 moet voor wat betreft die weigering worden vernietigd wegens strijd met artikel 8.10, eerste lid, van de Wet milieubeheer.

Geurhinder - vergunningvoorschrift 8.1.2

14. Vergunningvoorschrift 8.1.2 luidt als volgt:

"Binnen 2 maanden na het van kracht worden van de vergunning moet vergunninghouder, door middel van geurmetingen en berekeningen, aantonen dat de geuremissies van drie voeders met een hoog eiwitgehalte per geproduceerde voedersoort (zoals rundvee en varkensvoer) aan de in voorschrift 8.1.1. opgenomen grenswaarde voldoet indien alleen de te meten voedersoort wordt geproduceerd. (...)".

15. De stichting betoogt dat voorschrift 8.1.2 moet worden uitgebreid met een meetverplichting voor alle te produceren diervoedersoorten, dus ook de voeders met een lager eiwitgehalte.

15.1. In het deskundigenbericht is geconcludeerd dat kan worden volstaan met één meting naar een veevoeder met het hoogste eiwitgehalte. De Afdeling ziet geen aanleiding om aan de juistheid van het deskundigenbericht te twijfelen. Het college van gedeputeerde staten heeft een meetverplichting voor alle te produceren voedersoorten terecht achterwege gelaten.

De beroepsgrond faalt.

16. De Heus betoogt dat voorschrift 8.1.2 ten onrechte aan de vergunning is verbonden, omdat het uitsluitend produceren van voeders met een hoog eiwitgehalte geen representatieve bedrijfsvoering is. Dit voorschrift is volgens haar niet nodig om naleving van de geurnorm te controleren.

16.1. Ter zitting is gebleken dat aan voorschrift 8.1.2 reeds uitvoering is gegeven. Niet is gebleken dat De Heus nog belang heeft bij de beoordeling van de rechtmatigheid van dit voorschrift. Het beroep is op dit punt niet-ontvankelijk.

Geurhinder - vergunningvoorschrift 8.1.3

17. Vergunningvoorschrift 8.1.3 luidt als volgt:

"Om de controle op naleving van geur door middel van het rekenprogramma mogelijk te maken, moet per relevante productcode de productie in tijd en in tonnen per perslijn alsmede de bijbehorende koelluchttemperatuur worden bijgehouden. De registratie ervan moet ten

minste maandelijks worden vastgelegd in het milieulogboek. (...)"

17.1. De stichting betoogt dat voorschrift 8.1.3 geen garantie biedt dat de registratie op uurbasis plaatsvindt. Zij betoogt verder dat ten onrechte niet is bepaald dat de relevante productiegegevens kunnen worden ingezien door derden.

17.2. Nu in de vergunning een norm voor de emissie per uur is opgenomen, wordt met de productie 'in tijd' in voorschrift 8.1.3 de productie 'per uur' bedoeld. De beroepsgrond mist in zoverre feitelijke grondslag.

Voorts bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat het belang van de bescherming van het milieu meebrengt dat relevante productiegegevens door derden moeten kunnen worden ingezien. Het college heeft een voorschrift met die strekking terecht achterwege gelaten. In zoverre faalt de beroepsgrond.

18. De Heus betoogt dat het bijhouden van de productie per perslijn niet nodig is, omdat binnen de inrichting slechts één emissiepunt aanwezig is. Verder betoogt zij dat kan worden volstaan met het bijhouden van de productie één maal in de vier weken, omdat de productie gedurende het jaar vrij constant is.

18.1. Volgens het college van gedeputeerde staten is het niet toereikend als de productie vierwekelijks wordt bijgehouden omdat in de vergunning een emissienorm per uur is opgenomen. Het college stelt verder dat inzicht in de emissie per perslijn noodzakelijk is om de totale emissie te kunnen berekenen. In het kader van een effectieve handhaving, waaronder onderzoek van klachten van omwonenden over geurhinder, is het volgens het college nodig dat de productie per uur en de emissie per perslijn worden bijgehouden.

18.2. In de inrichting bevinden zich zes perslijnen die op een gezamenlijk emissiepunt (een schoorsteen) zijn aangesloten. De totale emissie uit de schoorsteen is bepalend voor de geuremissie en daarmee voor het optreden van geurhinder. Gelet hierop alsmede op het deskundigenbericht is een registratie per perslijn niet nodig in het belang van de bescherming van het milieu en daarmee in strijd met artikel 8.10, derde lid, van de Wet milieubeheer. In zoverre slaagt de beroepsgrond.

In het deskundigenbericht is verder geconcludeerd dat het noodzakelijk is om de gegevens per uur bij te houden en te berekenen omdat de geurnorm per uur is gesteld. De Afdeling ziet geen aanleiding om aan de juistheid van het deskundigenbericht te twijfelen. In zoverre faalt de beroepsgrond.

Mobiliteit - vergunningvoorschriften 9.3.1 en 9.3.2

19. De in het besluit van 19 april 2011 opgenomen vergunningvoorschriften 9.3.1 en 9.3.2 luiden als volgt:

"9.3.1. De vergunninghouder moet een onderzoek uitvoeren naar de mogelijkheden om het goederenvervoer over de weg van en naar de inrichting te beperken. Het onderzoek moet inzicht geven in de kosten en andere consequenties van de verschillende mogelijkheden. De opzet van het onderzoek moet binnen 6 maanden na het van kracht worden van deze vergunning ter goedkeuring aan het bevoegd gezag worden gezonden en de rapportage van het onderzoek binnen 3 maanden na de goedkeuring van de opzet.

9.3.2. Als uit het onderzoek naar de mogelijkheden om het aantal vervoerbewegingen te beperken blijkt dat er geen reële maatregelen te treffen zijn, moet vergunninghoudster dit binnen 3 maanden na de goedkeuring van de opzet (zie voorschrift 1.13.1) schriftelijk mededelen aan het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag beslist aan de hand van de

aangeleverde gegevens of indiening van een vervoersplan achterwege kan blijven."

20. Bij besluit van 18 juni 2012 is voorschrift 9.3.2 gewijzigd in die zin dat in het nieuwe voorschrift wordt verwezen naar voorschrift 9.3.1 in plaats van 1.13.1.

21. De Heus betoogt dat de vergunningvoorschriften 9.3.1 en 9.3.2 niet nodig zijn in het belang van de bescherming van het milieu, nu zij reeds verscheidene maatregelen heeft getroffen om het aantal verkeersbewegingen en de als gevolg hiervan veroorzaakte uitstoot van schadelijke stoffen te verminderen.

21.1. Het college van gedeputeerde staten stelt dat de door De Heus onderzochte maatregelen vooral het kostenaspect betreffen en niet de vermindering van het aantal transportkilometers. Het college baseert zich op de Handreiking "Wegen naar preventie voor bedrijven" en het aantal transportkilometers dat de in de Handreiking opgenomen minimumgrens overschrijdt.

21.2. In de Handreiking wordt een minimumgrens gehanteerd waaronder het uitvoeren van vervoermanagement niet zinvol wordt geacht. Verder worden in de Handreiking het beleidskader en een aantal beleidsuitgangspunten geformuleerd, waarbinnen voorschriften over mobiliteit en vervoermanagement kunnen worden gesteld.

In de vergunningaanvraag is vermeld dat het minimaliseren van het aantal transportkilometers voor eigen vervoer deel uitmaakt van de standaard bedrijfsvoering, aangezien transportkosten een kostenpost zijn voor het bedrijf. Verder bevat de aanvraag een opsomming van maatregelen die reeds zijn getroffen om het goederenvervoer zoveel mogelijk te beperken. Deze maatregelen zijn gericht op efficiënt goederenvervoer, brandstofbesparing en het verminderen van de uitstoot van schadelijke stoffen.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college van gedeputeerde staten onvoldoende gemotiveerd waarom naast deze maatregelen het voorschrijven van een nader onderzoek nodig is ter voorkoming of beperking van nadelige gevolgen van het milieu. De bestreden besluiten berusten in zoverre, in strijd met artikel 3:46 van de Awb, niet op een deugdelijke motivering.

De beroepsgrond slaagt.

Beroepsgronden tegen overwegingen

22. De beroepsgronden van De Heus die betrekking hebben op het treffen van aanvullende voorzieningen en het Besluit niet in betekende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen) zijn gericht tegen de in het besluit van 19 april 2011 opgenomen overwegingen. De overwegingen dienen ter motivering van het besluit, maar roepen op zichzelf geen rechtsgevolgen in het leven. Deze overwegingen zijn als zodanig niet voor beroep vatbaar.

De desbetreffende beroepsgronden falen.

Conclusie

23. Het beroep van de stichting is ongegrond.

Het beroep van De Heus is, voor zover ontvankelijk, gedeeltelijk gegrond. Het besluit van 19 april 2011 moet worden vernietigd voor zover daarbij een maximale, met de productie van geperst diervoeder evenredige, uurgemiddelde emissie van 1386 MouE/uur wordt toegestaan, de productie van varkensvoerders met eiwitgehalten boven 17 procent wordt geweigerd en voor zover het de zinsnede 'per perslijn' in vergunningvoorschrift 8.1.3 en de

vergunningvoorschriften 9.3.1 en 9.3.2 betreft. Het besluit van 18 juni 2012 moet worden vernietigd voor zover daarbij vergunningvoorschrift 9.3.2 is gewijzigd.

24. Het college van gedeputeerde staten dient ten aanzien van De Heus op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Voor een proceskostenveroordeling ten aanzien van de stichting bestaan geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep van de Stichting Milieugroep Zuilen ongegrond;

II. verklaart het beroep van De Heus Voeders B.V. niet-ontvankelijk voor zover het de vergunningvoorschriften 1.1.1, 1.5.1, 7.2.1, 7.2.2, 8.1.2 en 10.3.1 betreft;

III. verklaart het beroep De Heus Voeders B.V. gedeeltelijk gegrond;

IV. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Utrecht van 19 april 2011, kenmerk 808F5790, voor zover daarbij een maximale, met de productie van geperst diervoeder evenredige, uurgemiddelde emissie van 1386 MouE/uur wordt toegestaan, de productie van varkensvoerders met eiwitgehalten boven 17 procent wordt geweigerd en voor zover het de zinsnede 'per perslijn' in vergunningvoorschrift 8.1.3 en de vergunningvoorschriften 9.3.1 en 9.3.2 betreft;

V. vernietigt het door het college van gedeputeerde staten van Utrecht bekrachtigde besluit van het college van burgemeester en wethouders van Utrecht van 18 juni 2012, kenmerk Hz-WGB-12-01182, voor zover daarbij vergunningvoorschrift 9.3.2 is gewijzigd;

VI. verklaart het beroep van De Heus Voeders B.V. voor het overige ongegrond;

VII. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Utrecht tot vergoeding van bij De Heus Voeders B.V. in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.416,00 (zegge: veertienhonderdzestien euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VIII. gelast dat het college van gedeputeerde staten van Utrecht aan De Heus Voeders B.V. het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 302,00 (zegge: driehonderdtwee euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.H. van Kreveld, voorzitter, en mr. W. Sorgdrager en mr. E. Steendijk, leden, in tegenwoordigheid van mr. F.B. van der Maesen de Sombreff, ambtenaar van staat.

w.g. Van Kreveld w.g. Van der Maesen de Sombreff  
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 16 januari 2013

190-684.